



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

LOUDEAC COMMUNAUTE BRETAGNE CENTRE -Politique du logement-

(Département des Côtes d'Armor)

Exercices 2008 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 14 mai 2020.

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	4
INTRODUCTION.....	5
1 Les competences de l’intercommunalité	6
1.1 Présentation de Loudéac communauté Bretagne Centre	6
1.2 Rappel des outils de pilotage de la politique du logement à la disposition des intercommunalités.....	7
1.2.1 Le programme local de l’habitat (PLH)	7
1.2.2 Le plan local d’urbanisme intercommunal (PLUi).....	8
1.2.3 La délégation des aides à la pierre.....	9
1.2.4 Les opérations programmées d’amélioration de l’habitat (OPAH) et les programmes d’intérêt général (PIG).....	11
1.2.5 L’attribution des logements locatifs sociaux.....	11
1.3 La montée en compétences de la CIDERAL puis de Loudéac Communauté	12
1.3.1 Une intégration précoce de la politique du logement, en cours d’achèvement ...	12
1.3.2 Un pilotage intercommunal de l’attribution des logements qui tarde à se structurer.....	14
2 Les objectifs de la politique du logement.....	16
2.1 L’enjeu du logement sur le territoire	16
2.1.1 Une démographie vacillante et vieillissante	16
2.1.2 Un secteur du logement détendu et aux enjeux spécifiques	18
2.2 Les objectifs fixés par le conseil communautaire	22
2.2.1 Les orientations du programme local de l’habitat	22
2.2.2 Les objectifs de production et de réhabilitation de logements	24
3 Les moyens mis en oeuvre.....	27
3.1 L’organisation interne	27
3.1.1 Le pilotage de la politique du logement	27
3.1.2 Le pilotage des bailleurs sociaux.....	28
3.1.3 Les services assurés en régie : la production directe de logements sociaux et les études thermiques.....	29
3.2 Les soutiens financiers	31
3.2.1 Les aides à la pierre	31
3.2.2 Les garanties d’emprunts.....	32
3.2.3 Le portage foncier.....	33
3.3 Les incitations réglementaires.....	33
3.3.1 Les majorations de loyers	33
3.3.2 Les incitations fiscales à la construction de logements neufs	34

3.4 Les prérogatives de puissance publique.....	34
3.4.1 Le droit de préemption	34
3.4.2 Les pouvoirs de police.....	35
4 Les resultats obtenus.....	35
4.1 L'évolution de la gouvernance.....	35
4.2 La production de logements locatifs sociaux.....	35
4.3 L'amélioration de l'habitat	38

SYNTHÈSE

La communauté intercommunale pour le développement de la région et des agglomérations de Loudéac (CIDERAL), devenue Loudéac communauté Bretagne Centre le 1^{er} janvier 2017, se situe dans le sud du département des Côtes-d'Armor. Elle regroupe 52 000 habitants résidant dans 41 communes rurales. D'une superficie de près de 1 200 km² soit deux fois la métropole de Rennes, elle fait partie des grandes intercommunalités caractéristiques du territoire breton. La ville centre, Loudéac, comprend 9 600 habitants.

Bien que caractérisée par une démographie peu dynamique et une faible pression immobilière, la CIDERAL puis Loudéac communauté Bretagne Centre déploie depuis 2008 une politique de l'habitat volontariste. Elle s'est dotée d'un document stratégique unique, sous la forme d'un plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUi-H), décliné par des documents sectoriels cohérents (délégation des aides à la pierre, programme d'intérêt général). Pour les mettre en œuvre, elle fut l'une des premières intercommunalités de France à obtenir de l'Etat une délégation des aides à la pierre pour attribuer sur son territoire les financements publics en faveur de la construction de logements sociaux et de la rénovation de l'habitat privé. Il lui reste toutefois à structurer un pilotage intercommunal de l'attribution des logements sociaux, dont elle tarde à mettre en œuvre les outils créés par le législateur en 2014.

En 2008, la CIDERAL s'est fixé des objectifs de production de logement sociaux et d'amélioration de l'habitat privé qu'elle qualifie elle-même de « très ambitieux » mais qu'elle a néanmoins majoritairement atteints, en consommant la quasi intégralité des crédits alloués par l'Etat. Elle a même procédé à des interventions renforcées à destination des publics les plus en difficulté, pour lesquels l'offre était limitée jusqu'alors. Elle conserve toutefois des marges d'amélioration pour l'atteinte d'objectifs ciblés, comme la lutte contre l'habitat indigne. Cette ambition initiale lui a par ailleurs permis de structurer sa politique du logement et le service qui en est chargé.

Depuis 2016, elle a adapté sa stratégie au fléchissement de sa dynamique démographique et privilégie désormais la rénovation des parcs social et privé plutôt que la construction de logements neufs. Fin 2019, elle avait atteint la plupart de ses objectifs, sauf en matière de construction de logements pour laquelle elle pâtit de l'absence de pouvoir de décision sur l'intervention des bailleurs sociaux, notamment de l'office départemental.

La politique du logement de Loudéac communauté Bretagne Centre apparaît aujourd'hui mature. Elle met à profit la faible pression démographique et immobilière pour déployer une politique qualitative, ciblée et peu exposée à des effets d'éviction par manque de ressources budgétaires. Elle répond ainsi globalement aux besoins de ses habitants, grâce notamment à la mise en œuvre de dispositifs propres originaux (construction et réhabilitation directe de logements sociaux, recrutement d'un thermicien), qui compensent en partie le faible degré de priorité du territoire pour les bailleurs sociaux classiques, et lui permettent de mieux accompagner les publics prioritaires : personnes en grande précarité, jeunes ménages et personnes âgées en perte d'autonomie. En particulier, le centre intercommunal d'action sociale (CIAS) a joué un rôle important à cet égard.

RECOMMANDATIONS

Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations et rappels au respect des lois et règlements suivants :

- Recommandation n° 1 :** **Elaborer un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDID) sans délai, dès l'adoption du PLUi-H et du SCOT.**
- Recommandation n° 2 :** **Elaborer une convention intercommunale d'attribution (CIA) sans délai dès l'adoption du PLUi-H et du SCOT.**

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans son résumé.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes de Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail 2019, au contrôle des comptes et de la gestion de de la communauté de communes Loudéac communauté Bretagne Centre, à compter de l'exercice 2008. Ce contrôle, ouvert par lettre du 14 janvier 2019, s'inscrit dans le cadre d'une enquête conduite avec la Cour des comptes sur la territorialisation de la politique du logement.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 1^{er} octobre 2019.

La chambre, lors de sa séance du 11 décembre 2019, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées le 26 décembre 2019 à M. **Georges LE FRANC**, président, et à M. **Guy LE HELLOCO**, ancien président.

Après avoir examiné la réponse reçue, la chambre, lors de sa séance du 14 mai 2020, a arrêté ses observations définitives.

Avertissement

L'instruction de ce rapport et la procédure contradictoire se sont déroulées avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 instauré par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 entrée en vigueur le 25 mars 2020. Les possibles incidences de la crise sanitaire sur la thématique abordée n'ont donc pu être prises en compte dans les observations qui suivent.

1 LES COMPETENCES DE L'INTERCOMMUNALITE

1.1 Présentation de Loudéac communauté Bretagne Centre

La communauté de communes Loudéac communauté se situe au centre de la Bretagne, dans le sud du département des Côtes-d'Armor. Elle regroupe 52 000 habitants résidant dans 41 communes rurales. D'une superficie de près de 1 200 km² soit deux fois la métropole de Rennes, elle fait partie des grandes intercommunalités caractéristiques du territoire breton. La ville centre, Loudéac, comprend 9 600 habitants.

Créée le 1^{er} janvier 2017, Loudéac communauté est issue de la fusion de la communauté intercommunale pour le développement de la région et des agglomérations de Loudéac (CIDERAL) et de la communauté de communes Hardouinai Mené, et du redécoupage des communes du Mené et de Guerlédan.

Figure 1 : Loudéac Communauté depuis le 1^{er} janvier 2017



Source : Ouest France

Loudéac communauté est une communauté de communes, soit la catégorie d'établissement public de coopération intercommunale la moins intégrée, destinée à constituer un espace de solidarité entre communes et le plus souvent utilisée en territoire rural¹.

¹ Art. L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ; ses compétences sont régies par l'art. L. 5214-16 du même code.

En vertu de ses statuts arrêtés le 21 décembre 2017, elle est principalement compétente pour l'aménagement de l'espace (schéma de cohérence territoriale -SCOT-, plan local d'urbanisme -PLU-), le développement économique (zones d'activité, soutien au commerce, tourisme), la gestion des milieux aquatiques, l'accueil des gens du voyage, la collecte et le traitement des déchets, la protection de l'environnement, la politique du logement, la politique de la ville, la voirie, la gestion des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, l'action sociale d'intérêt communautaire par la création d'un centre intercommunal d'action sociale (CIAS), l'aménagement numérique et l'assainissement.

Loudéac communauté, et avant elle la CIDERAL, ont développé une politique du logement et de l'habitat volontariste.

1.2 Rappel des outils de pilotage de la politique du logement à la disposition des intercommunalités

Au niveau local, la politique du logement se caractérise par une gouvernance complexe, aux compétences fragmentées entre les différents acteurs que sont les services déconcentrés de l'Etat (directions départementales des territoires ou de la cohésion sociale, directions régionales de l'équipement, de l'aménagement et du logement), les collectivités territoriales et leurs groupements (départements, intercommunalités, communes), les bailleurs sociaux du territoire, la caisse d'allocations familiales, les associations spécialisées (agences départementales d'information sur le logement -ADIL-, usagers, etc.).

La politique du logement et du cadre de vie fait partie des compétences optionnelles que les communes peuvent transférer à la communauté de communes dont elles sont membres, en application de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Outre les dispositifs propres qu'elle peut créer (aides, garanties, incitations, conventionnements, etc.), celle-ci dispose de plusieurs instruments stratégique ou opérationnels pour définir, orienter et mettre en œuvre la politique du logement sur son territoire : le programme local de l'habitat (PLH), le plan local d'urbanisme (PLU), la faculté d'obtenir de l'Etat une délégation pour attribuer les aides à la construction et à la rénovation de logements, les opérations programmées (opérations programmes d'amélioration de l'habitat -OPAH- et programmes d'intérêt général -PIG-), les outils de pilotage de l'attribution des logements locatifs sociaux, tels que le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDID) et la convention intercommunale d'attribution (CIA).

1.2.1 Le programme local de l'habitat (PLH)

Le PLH définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer la performance énergétique de l'habitat et l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées, en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Ces objectifs tiennent compte de l'évolution démographique et économique, de l'évaluation des besoins des habitants actuels et futurs, de la desserte en transports, des équipements publics, de la nécessité de lutter contre l'étalement urbain et des options d'aménagement déterminées par le schéma de cohérence territoriale. Le PLH doit donc être compatible avec ce dernier.

Le PLH indique les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logements. Il précise notamment les objectifs d'offre nouvelle, les actions à mener en vue de l'amélioration et de la réhabilitation de l'habitat existant, les actions et opérations de rénovation urbaine et de renouvellement urbain, les actions en matière de politique foncière permettant la réalisation du programme, la typologie des logements à réaliser au regard d'une évaluation de la situation économique et sociale des habitants et futurs habitants et de son évolution prévisible, les réponses apportées aux besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées, handicapées, en perte d'autonomie ou présentant des difficultés particulières.

Il comprend un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique, qui indique le nombre et les types de logements à réaliser, les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés, l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement.

Si le PLH n'a pas force contraignante et n'est donc pas opposable², compte tenu des caractéristiques démographiques de Loudéac communauté³, il constitue le document de référence de la politique du logement sur le territoire de l'intercommunalité.

1.2.2 Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)

Le plan local d'urbanisme (PLU) fixe les règles applicables à l'utilisation du sol sur le territoire de chaque commune. Il comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des documents graphiques⁴. L'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, doit être conforme au règlement et aux documents graphiques, et compatible avec les orientations d'aménagement et de programmation⁵.

L'élaboration du PLU est une compétence obligatoire des communautés de communes depuis la loi n° 2014-336 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR). Les communes pouvaient toutefois s'opposer au transfert jusqu'au 27 mars 2017.

² Sous réserve de l'exigence de compatibilité du PLU avec le PLH (art. L. 131-4 du code de l'urbanisme).

³ En application de L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, le PLH est obligatoire dans les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, dans les communautés d'agglomération, dans les métropoles et dans les communautés urbaines.

⁴ Le contenu des documents est détaillé dans les articles L. 151-3 et suivants du code de l'urbanisme.

⁵ Art. L. 152-1 du code de l'urbanisme.

Le PLU doit être compatible avec les orientations et les actions du PLH⁶, ainsi qu'avec le schéma de cohérence territoriale. Lorsque l'intercommunalité est compétente pour l'élaboration du PLU, elle peut choisir de se doter d'un document stratégique unique pour l'aménagement de l'espace, sous la forme d'un plan local d'urbanisme valant programme local de l'habitat⁷. Le document comporte alors un programme d'orientations et d'actions dédié à la politique de l'habitat. Son caractère exécutoire est alors soumis à l'accord du représentant de l'Etat qui s'assure que ses orientations répondent aux objectifs en matière de logement et d'hébergement⁸. Un bilan triennal d'exécution doit être transmis au représentant de l'Etat.

1.2.3 La délégation des aides à la pierre

L'Etat a mis en œuvre des dispositifs d'aides publiques en faveur de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation et de la démolition des logements locatifs sociaux, de la rénovation de l'habitat privé, de la location-accession et de la création de places d'hébergement. Ces aides peuvent prendre la forme de subventions, de prêts à taux bonifiés accordés par le Fonds d'épargne, de garanties d'emprunt ou d'exonérations fiscales.

Focus : les prêts bonifiés accordés sur le Fonds d'épargne pour le logement

Le Fonds d'épargne centralise une partie de l'épargne réglementée (livret A, livret développement durable et livret d'épargne populaire). Il est géré par la Caisse des dépôts et consignations pour le compte de l'Etat, et délivre des prêts bonifiés aux bailleurs sociaux pour financer la construction de logements locatifs. L'Etat reste compétent pour agréer le financement des projets présentés par les bailleurs.

Ces prêts représentent, en volume, le principal mode de financement du logement social (160 Md€ d'encours). Ils sont répartis en trois catégories selon le type de logements qu'ils financent :

- le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), au taux d'intérêt du Livret A – 0,20 %, pour financer des logements destinés aux ménages les plus en difficulté ;
- le prêt locatif à usage social (PLUS), au taux d'intérêt du Livret A + 0,60 %, produit le plus fréquemment utilisé et prenant en compte un objectif de mixité sociale ;
- le prêt locatif social (PLS), au taux du Livret A + 1,11 %, pour financer des logements destinés à la classe moyenne ou des résidences pour personnes âgées ou handicapées.

L'attribution d'un prêt tient compte des difficultés sociales et financières des ménages ciblés. Elle est conditionnée à l'engagement de l'opérateur de loger dans le programme immobilier ainsi financé des ménages dont les revenus sont plafonnés, pour un loyer également plafonné. Ces plafonds sont d'autant plus bas que les conditions du prêt sont avantageuses. Seuls les PLAIs et les PLUS peuvent être assortis de subventions directes.

⁶ Art. L. 131-4 du code de l'urbanisme.

⁷ Article L. 151-44 du code de l'urbanisme.

⁸ Art. L. 153-26 du code de l'urbanisme.

Par ailleurs, les établissements de crédit habilités accordent depuis 2004 aux bailleurs sociaux des prêts bonifiés pour faciliter l'accès à la propriété des ménages modestes, dénommés Prêt social location accession (PSLA). Les opérateurs s'engagent alors à loger des ménages dont les revenus sont inférieurs à un plafond de ressources. Les ménages disposent d'un délai de 18 mois pour lever l'option d'achat, à un prix plafonné, et demander le transfert à leur bénéfice du prêt bonifié. A défaut, le logement est mis en location sociale et refinancé par un prêt locatif social (PLS).

Pour les subventions et les prêts bonifiés, des quotas régionaux sont déterminés chaque année par l'Etat. Les crédits ouverts annuellement sont notifiés au préfet de région, dont les services (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement – DREAL –, et directions départementales des territoires – DDT) sont responsables de la répartition et de l'attribution, en fonction notamment des données sociales et démographiques, de l'état du patrimoine de logements ainsi que de la situation du marché locatif. Les aides pour l'amélioration de l'habitat privé relèvent quant à elles de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)⁹.

Afin de procéder aux attributions en cohérence avec les programmes départementaux et locaux de l'habitat, le préfet s'appuie sur un comité régional de l'habitat et de l'hébergement qui regroupe les représentants des collectivités territoriales, les professionnels de l'immobilier et du logement, ainsi que les représentants des usagers et des associations intervenant dans l'accueil et le soutien aux personnes en situation d'exclusion¹⁰.

L'article L. 301-5-1 du CCH autorise l'Etat à déléguer la gestion et l'attribution de tout ou partie de ces aides aux intercommunalités dotées d'un programme local de l'habitat. L'Etat et l'établissement signent alors une convention, d'une durée de six ans, identique à celle du PLH, qui précise les objectifs poursuivis et les actions à mettre en œuvre en matière de réalisation, de réhabilitation et de démolition de logements locatifs sociaux et de places d'hébergement, en matière de rénovation de l'habitat privé et en matière de lutte contre l'habitat indigne. Elle confère au président de l'EPCI la compétence d'agrément des opérations de logement social sur son territoire. Un bilan d'exécution est présenté tous les trois ans au conseil communautaire puis communiqué au représentant de l'Etat. La convention peut être dénoncée ou non renouvelée si le représentant de l'Etat estime que les objectifs sont insuffisamment atteints.

La délégation porte obligatoirement sur l'attribution des aides au logement locatif social, au logement intermédiaire et en faveur de la location-accession, ainsi que sur l'attribution des aides en faveur de l'habitat privé gérées par l'ANAH. Elle peut également porter sur la garantie du droit à un logement décent, la mise en œuvre de la procédure de réquisition, ainsi que la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement de toute personne ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières d'accès au logement.

⁹ Articles L. 321-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

¹⁰ Arts. L. 364-1 et R. 362-3 du code de la construction et de l'habitation.

La délégation des aides à la pierre permet aux intercommunalités de disposer du pouvoir de décision sur l'attribution des financements destinés à la mise en œuvre de leurs objectifs en matière de politique de l'habitat. Si la plupart de ces financements demeurent prélevés sur le budget de l'Etat ou sur le Fonds d'épargne pour le logement, les intercommunalités délégataires peuvent les compléter par des financements propres.

1.2.4 Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et les programmes d'intérêt général (PIG)

Les intercommunalités compétentes en matière d'habitat disposent de deux instruments pour piloter leur politique d'amélioration de l'habitat privé : l'OPAH et le PIG. Ils confèrent à cette politique une dimension qualitative et territorialisée et permettent de concentrer les interventions et les financements des acteurs (ANAH, Etat et collectivités territoriales). Lorsque l'intercommunalité est délégataire des aides à la pierre, elle se substitue à l'Etat, qui dès lors n'intervient pas dans l'élaboration des documents de programmation.

Prévue à l'article L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation, l'OPAH a pour objet la réhabilitation du parc immobilier bâti. Elle tend à améliorer l'offre de logements, en particulier locatifs, ainsi qu'à maintenir ou à développer les services de voisinage. Elle donne lieu à une convention entre l'intercommunalité, l'ANAH et l'Etat. Cette convention précise le périmètre de l'opération ; le montant total des aides susceptibles d'être accordées ; les actions d'accompagnement et d'amélioration du cadre de vie, les actions destinées à maintenir le caractère social de l'occupation des logements et à favoriser le maintien sur place des occupants ; les actions destinées à assurer le maintien ou l'implantation de services ou d'équipements commerciaux ou artisanaux de proximité. Une OPAH se déroule en trois phases étalées sur 5 ans maximum : un diagnostic approfondi de la zone concernée, une étude pré-opérationnelle qui vise à coordonner les objectifs et les financements, et enfin l'opération de réhabilitation elle-même.

Le PIG est moins contraignant que l'OPAH, dans son processus comme dans son contenu. Il est plus adapté à la poursuite d'un objectif ciblé sur un territoire étendu. Prévu à l'article R. 327-1 du code de la construction et de l'habitation, il définit la durée et le périmètre d'intervention, qui a pour objectif l'amélioration des conditions d'habitat dans des ensembles d'immeubles ou de logements. Il peut comprendre des mesures de nature technique et des interventions à caractère social. Il prend la forme d'une convention entre l'Etat, l'ANAH et une ou plusieurs collectivités territoriales (département, intercommunalité).

1.2.5 L'attribution des logements locatifs sociaux

L'attribution des logements locatifs sociaux doit répondre à des critères fixés par les articles L. 441-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, et faire l'objet de procédures transparentes et objectives.

Depuis 2006, les intercommunalités ont la faculté de conclure avec les bailleurs sociaux de leur territoire un accord collectif intercommunal d'attribution d'une durée de trois ans¹¹. Cet accord définit, pour chaque organisme, un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes connaissant des difficultés économiques et sociales, les moyens d'accompagnement et les dispositifs nécessaires à la mise en œuvre et au suivi de cet engagement.

Les lois ALUR du 24 mars 2014 et Egalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 ont renforcé les outils mis à la disposition des intercommunalités pour piloter l'attribution des logements locatifs sociaux en créant une structure, la conférence intercommunale du logement (CIL), un document cadre, le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDID), et un document opérationnel, la convention intercommunale d'attribution (CIA).

La CIL, prévue à l'article L. 441-1-5 du code de la construction et de l'habitation (CCH), est coprésidée par le préfet et le président de l'intercommunalité. Elle rassemble les maires des communes membres, ainsi que les représentants des bailleurs sociaux, du département, de tout organisme titulaire de droits de réservation, des associations de locataires, et des associations impliquées dans le logement des personnes défavorisées. Elle adopte des orientations concernant les attributions de logements sur le patrimoine locatif social en précisant les objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les secteurs à l'échelle du territoire, ainsi que les objectifs de relogement des personnes prioritaires.

Les orientations de la CIL sont déclinées dans la CIA, qui retrace les engagements des acteurs participant à la CIL en matière d'attribution des logements, et comporte à cette fin la déclinaison locale de règles nationales.

Le PPGDID, prévu à l'article L. 441-2-8 du CCH vise quant à lui à créer un service unique d'accueil, d'information et d'enregistrement des demandes, à mettre en œuvre le principe du droit à l'information de l'utilisateur sur l'offre de logement ainsi qu'un dispositif de gestion partagée des demandes. Il est élaboré par l'intercommunalité, sur la base d'informations communiquées par l'Etat et les bailleurs sociaux.

1.3 La montée en compétences de la CIDERAL puis de Loudéac Communauté

1.3.1 Une intégration précoce de la politique du logement, en cours d'achèvement

La politique de l'habitat est un marqueur historique de l'intercommunalité de Loudéac. Cette politique a constitué une priorité pour le président en fonction de 2001 à 2017, complémentaire à la politique de développement économique afin d'encourager les salariés des entreprises locales à résider sur place et ainsi préserver l'attractivité du territoire comme lieu de vie. Pour pallier le manque de petits logements sur Loudéac, qui conduisait parfois les entreprises à loger leurs salariés à l'hôtel, la CIDERAL a ainsi construit en 2007 une résidence relais pour loger ceux-ci dans l'attente de la construction de logements particuliers.

¹¹ Article L. 441-1-1 du code de la construction et de l'habitation.

La CIDERAL a exercé la compétence habitat dès sa création et s'est dotée d'une stratégie en la matière en 2008, sous la forme d'un programme local de l'habitat (PLH), document pourtant facultatif eu égard à ses caractéristiques démographiques¹².

Dans le même temps, pour répondre aux besoins durables, la CIDERAL a étoffé ses compétences afin d'encourager la production de logements. La première orientation était de « *conforter la reprise démographique par une production de logements économiquement accessibles* », notamment par la requalification et l'amélioration du parc locatif existant, le développement de l'offre locative sociale et la facilitation de l'accès au logement des jeunes.

Elle fut la deuxième intercommunalité de France à obtenir de l'Etat une délégation des aides à la pierre, actée le 22 février 2008 en dépit d'un avis négatif du comité régional de l'habitat qui estimait la communauté insuffisamment structurée. Cette convention portait à la fois sur l'aide à la production de logements locatifs sociaux et sur le soutien à l'amélioration de l'habitat privé (ANAH).

Le PLH et la délégation des aides à la pierre ont été conçus de concert. Respectivement adoptés le 29 janvier et le 22 février 2008, ils ont porté sur la période 2008-2013. Ils ont été par deux fois prolongés d'un an et sont arrivés à échéance le 31 décembre 2015.

La CIDERAL avait constitué dès 2008 un service mutualisé chargé de traiter les autorisations d'urbanisme des communes membres, ce qui a abouti en 2013 au transfert à l'intercommunalité de l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU).

Les statuts de la CIDERAL la dotaient ainsi de compétences élargies en matière d'habitat et de logement : élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCOT), planification foncière et immobilière par l'élaboration d'un document unique (plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat -PLUi-H), constitution de réserves foncières notamment pour les opérations de logement, exercice du droit de préemption, gestion des aides à la pierre par délégation de l'Etat, observatoire du logement, études sur le logement et l'habitat, pilotage et financement des opérations d'amélioration de l'habitat, programmation de la construction de logements sociaux en lien avec les bailleurs, appui à la réhabilitation des logements anciens, réhabilitation et gestion de logements sociaux au sein de bâtiments communaux.

Le conseil communautaire a engagé le 7 octobre 2014 l'élaboration d'un PLUi-H, conformément au premier objectif du PLH 2008-2015, qui visait à mettre en cohérence la politique de l'habitat et la gestion du foncier.

L'Etat a renouvelé sa délégation des aides à la pierre le 7 juillet 2016, pour la période 2016-2021. Pour fonder cette délégation, la CIDERAL a adopté le 22 décembre 2015 un PLH pour la même période, à vocation transitoire, le temps de l'élaboration d'un PLUi-H. Ce dernier qui, compte tenu du calendrier de son élaboration ne concerne que le territoire de l'ancienne CIDERAL, a été approuvé le 5 septembre 2017 et a rendu caduque le PLH 2016-2021, dont il a intégralement repris les orientations en matière d'habitat.

¹² L'article L. 302-1 du CCH impose l'adoption d'un PLH aux communautés de communes de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

Après la constitution de Loudéac communauté au 1^{er} janvier 2017, la politique de l'habitat est demeurée une priorité. Les communes membres ont décidé que le champ de compétence élargi de la CIDERAL en matière d'habitat serait étendu à l'ensemble du nouveau territoire communautaire et l'ancien président de la CIDERAL a été nommé vice-président à l'urbanisme et à l'habitat. Les statuts de Loudéac communauté sont toutefois moins précis que ceux de la CIDERAL et mentionnent seulement, au titre des compétences optionnelles, la « *politique du logement et du cadre de vie* ». S'il est probable que, par la formulation ainsi retenue, les communes ont entendu, dans la continuité de la période précédente, transférer en bloc leurs compétences en matière d'habitat, ce transfert important aurait mérité une rédaction plus précise, dénuée de toute ambiguïté quant à sa portée.

Le conseil communautaire a engagé en 2018 l'élaboration d'un nouveau PLUi-H et l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) afin de couvrir l'ensemble du nouveau territoire. Le projet de SCOT a été arrêté le 9 juillet 2019 et le PLUi-H reste à adopter.

Dans ce contexte, Loudéac communauté considère qu'elle dispose des outils juridiques suffisants pour conduire une politique de l'habitat territorialisée et adaptée à ses besoins. Elle estime que l'enjeu n'est pas d'accroître les compétences déléguées par l'Etat aux collectivités en matière de logement, mais d'encourager celles-ci à s'approprier l'ensemble des outils qui sont déjà ouverts aux intercommunalités, par transfert des communes ou par délégation de l'Etat.

Loudéac Communauté dispose désormais d'un périmètre stabilisé et d'outils de pilotage territorial – SCOT et PLUi-H – dont l'harmonisation est en cours. Il lui restera à convenir avec l'Etat d'une mise en cohérence de la délégation des aides à la pierre avec les objectifs et la durée de ces documents.

1.3.2 Un pilotage intercommunal de l'attribution des logements qui tarde à se structurer

Loudéac communauté intervient dans l'attribution des seuls logements sociaux de son propre parc, géré par le centre intercommunal d'action sociale (CIAS). Elle ne dispose d'aucun droit de regard sur l'attribution des logements relevant des autres bailleurs sociaux et des communes membres, soit 90 % du parc. Les procédures d'attribution demeurent donc cloisonnées. L'intercommunalité n'a pas conclu d'accord collectif intercommunal pour favoriser le logement des demandeurs les plus défavorisés.

Or, depuis 2014, la loi ne cesse de renforcer le rôle coordonnateur de l'intercommunalité en la matière. Les lois ALUR du 24 mars 2014 et Egalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 ont créé une structure, la conférence intercommunale du logement (CIL), un document cadre, le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDID), et un document opérationnel, la convention intercommunale d'attribution (CIA).

La mise en œuvre de ces instruments est facultative pour les communautés de communes présentant les caractéristiques de Loudéac communauté¹³. Toutefois, si cette dernière se situe juste en dessous du seuil de population au-delà duquel la constitution d'une CIL est obligatoire, l'absence d'intégration de la politique d'attribution des logements apparaît contradictoire avec la forte intégration des dispositifs de production et de réhabilitation des logements (PLUi-H, délégation des aides à la pierre de type III¹⁴).

Loudéac communauté a engagé la mise en œuvre de ces instruments de gestion des attributions, qui figure parmi les objectifs du PLUi-H¹⁵, mais tarde à les finaliser. Telle est d'ailleurs la principale piste d'amélioration de la politique de l'habitat identifiée sur le territoire par l'Etat et par un audit de décembre 2016 qui établit un diagnostic complet de la situation locale de la demande le logement social.

Loudéac communauté a approuvé le principe de la création d'une conférence intercommunale du logement (CIL) par délibération du 7 novembre 2017. Celle-ci a été créée par arrêté du 15 juin 2018 et s'est réunie pour la première fois le 27 juin 2019. A cette occasion, les participants ont passé en revue les spécificités du logement social sur le territoire, les perspectives d'évolution du parc, les instruments existant pour l'attribution des logements et leurs éventuelles lacunes.

Les orientations de la CIL restent toutefois à adopter, de même que la CIA et le PPGDID. Loudéac communauté explique ce délai par une double démarche de mise en cohérence : géographique d'une part, par une mutualisation du diagnostic, dont la réalisation est confiée au Club des acteurs de l'habitat en Bretagne¹⁶ ; politique d'autre part, par la mise en cohérence des objectifs de la politique d'attribution avec ceux du SCOT et du PLUi-H élargis à l'ensemble du territoire qui seront adoptés fin 2019 – début 2020. Les orientations de la CIL sont en effet préparées par un groupe de travail qui réunit l'intercommunalité, les services de l'Etat et les bailleurs sociaux dans le cadre de la révision du PLUi-H et de l'élaboration du SCOT. Fondés sur un diagnostic unique et concomitant, ces différents documents devront donc être totalement cohérents.

En réponse aux observations provisoires, Loudéac communauté s'est engagée à élaborer une CIA et un PPGDID « *dans les meilleurs délais* ».

Recommandation n° 1 Elaborer un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDID) sans délai, dès l'adoption du PLUi-H et du SCOT.

¹³ Article L. 441-2-8 du CCH.

¹⁴ Délégation la plus complète : instruction des demandes d'aides et gestion des aides par la collectivité.

¹⁵ « *Informer et accompagner les élus et les particuliers et prendre en compte l'évolution du cadre législatif.* »

¹⁶ Le club des acteurs de l'habitat en Bretagne, ou « Décentralisation et Habitat », est une association créée en 2009 pour contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat par la constitution d'une culture commune entre les acteurs régionaux de l'habitat. Elle regroupe les collectivités territoriales bretonnes particulièrement impliquées dans le champ de l'habitat (région, départements 29 et 35, 15 EPCI) ainsi que l'association régionale des organismes de logement social en Bretagne (ARO) et la Caisse des dépôts et consignations.

Recommandation n° 2 Elaborer une Convention intercommunale d'attribution (CIA) sans délai dès l'adoption du PLUi-H et du SCOT.

2 LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

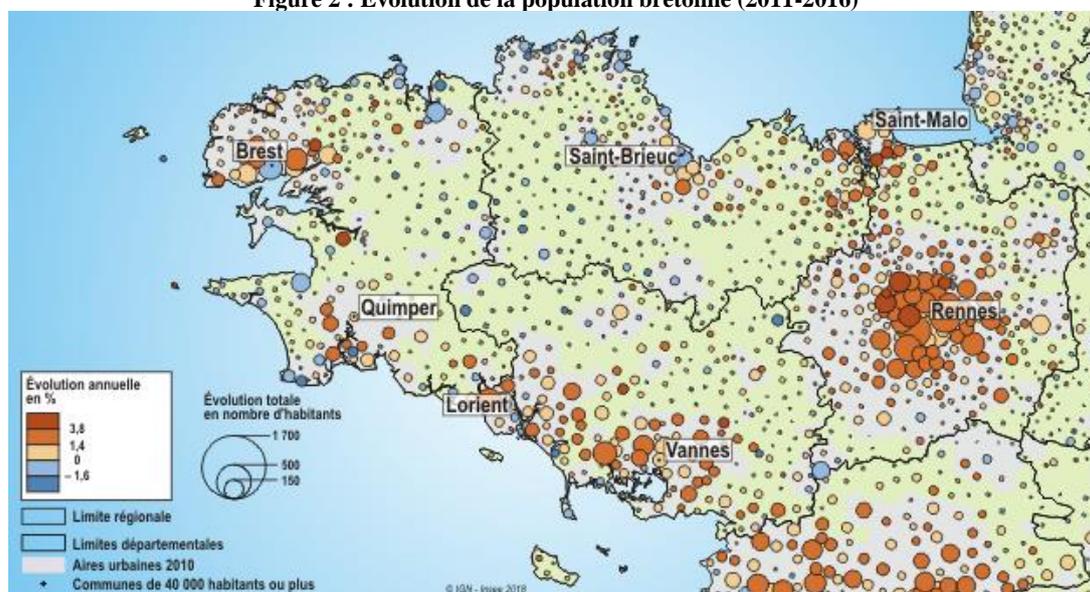
2.1 L'enjeu du logement sur le territoire

2.1.1 Une démographie vacillante et vieillissante

Les caractéristiques du territoire de Loudéac communauté déterminent les enjeux de sa politique du logement.

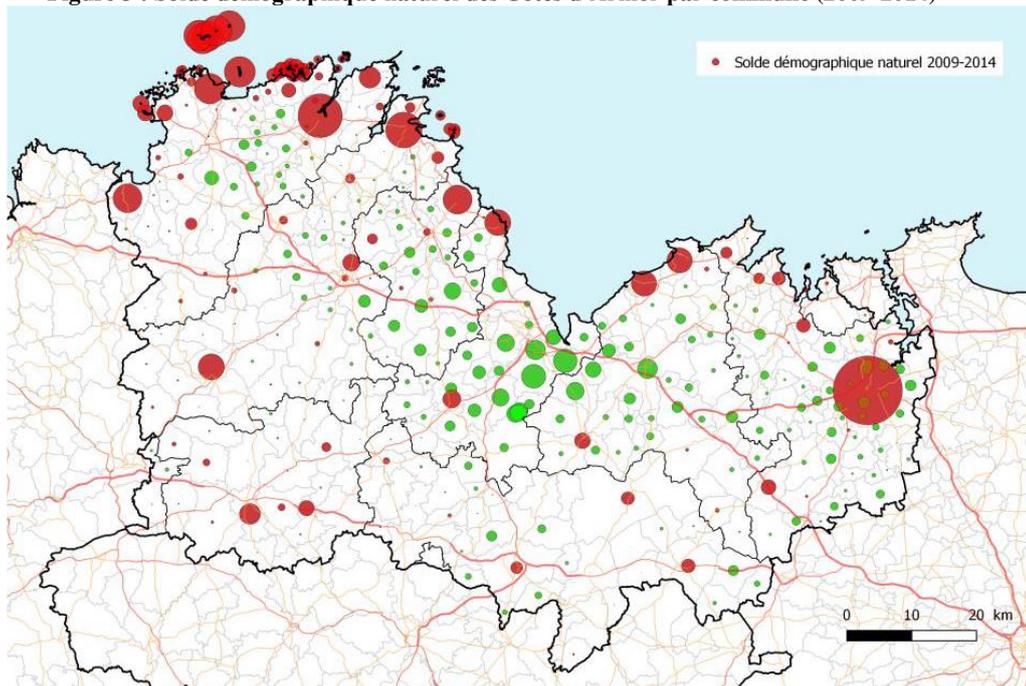
La dynamique démographique bretonne depuis dix ans favorise la métropole de Rennes, la région de Saint-Malo et le littoral sud. Le département d'Ille-et-Vilaine a ainsi gagné 105 000 habitants entre 2006 et 2016 et le département du Morbihan 53 000. Le centre Bretagne voit, à l'inverse, sa population stagner voire légèrement diminuer. La population de Loudéac communauté a ainsi diminué de 368 habitants entre 2011 et 2016 pour retomber au niveau mesuré en 2006, principalement du fait d'un solde naturel négatif. Selon l'INSEE, elle pourrait légèrement progresser d'ici 2040, d'environ 2 000 habitants.

Figure 2 : Evolution de la population bretonne (2011-2016)



Source : INSEE

Figure 3 : Solde démographique naturel des Côtes d'Armor par commune (2009-2014)

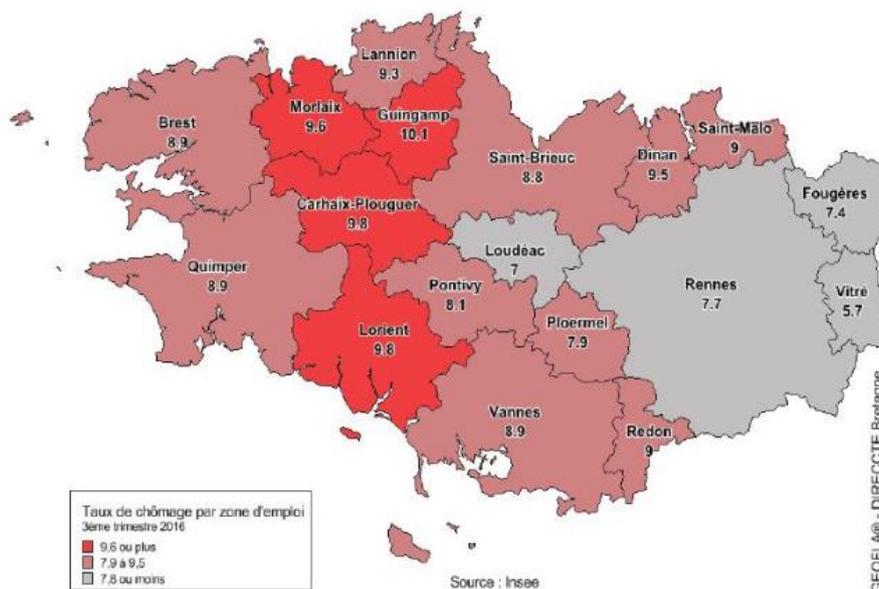


Source : PDH du département des Côtes d'Armor

La population du territoire est, dès lors, vieillissante : un tiers des habitants a plus de 60 ans contre un quart au niveau national. Elle comprend 36 % de retraités contre 30 % des Bretons et 26 % des Français.

Sur le plan économique, le taux de chômage et le revenu annuel médian apparaissent inférieurs à la moyenne nationale (10,5 % des actifs contre 14,1 % ; 19 000 € contre 20 000 €). Le taux de chômage du territoire est l'un des plus faibles de Bretagne.

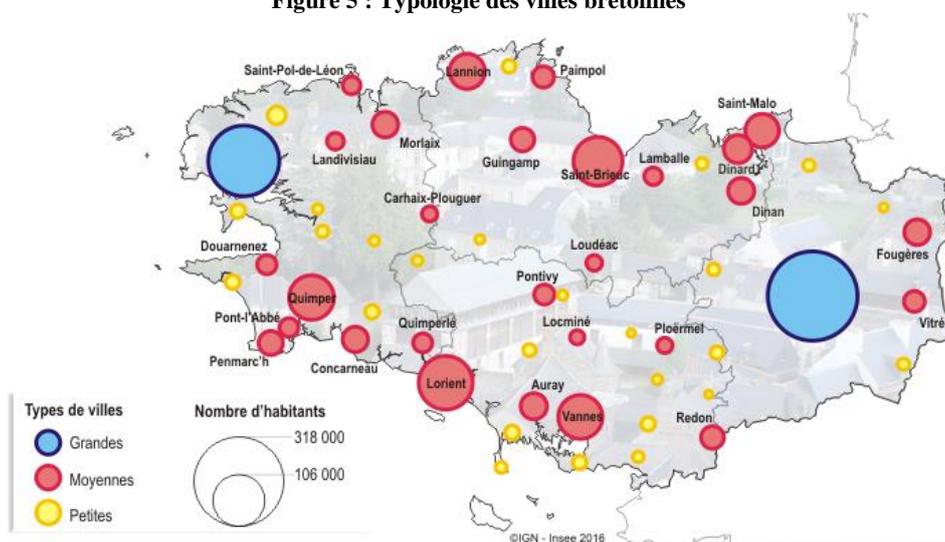
Figure 4 : Le chômage en Bretagne



Ces chiffres traduisent une sociologie marquée, parmi les actifs, par la surreprésentation des ouvriers (+22 points) et des agriculteurs (+7 points), du fait du poids de l'industrie agroalimentaire, et par la sous-représentation des cadres (- 11 points) et des professions intermédiaires (-7 points), par rapport à la moyenne nationale.

L'emploi est relativement concentré sur le territoire, notamment dans la ville-centre de Loudéac, qui fait partie des villes moyennes dont le maillage reste assez dense en Bretagne. Elle héberge notamment plusieurs entreprises de logistique et d'agroalimentaire. La desserte de Rennes, Vannes et Saint-Brieuc en une heure par une route nationale à quatre voies limite son enclavement, en l'absence de ligne ferroviaire directe.

Figure 5 : Typologie des villes bretonnes



Source : INSEE

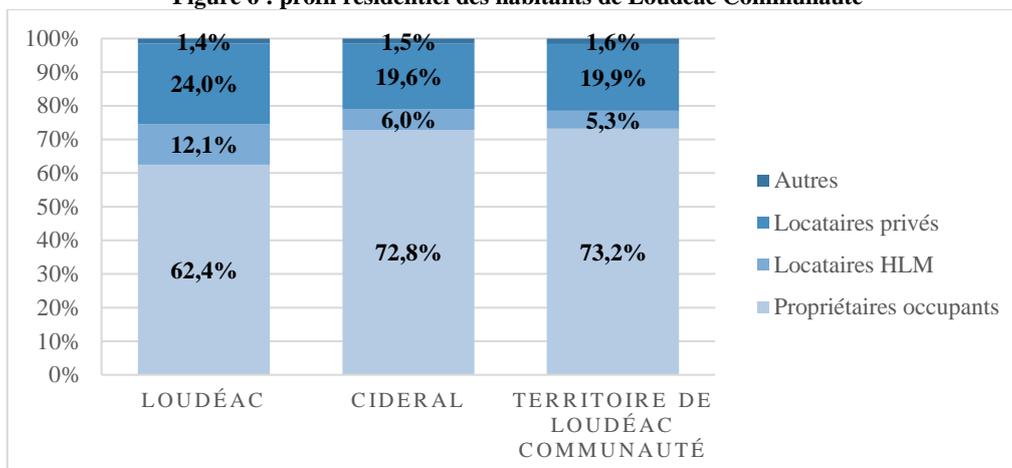
Les autres communes de la communauté sont des petits bourgs ruraux, aucune, sauf Le Mené (6 400 habitants), ne comptant plus de 5 000 habitants¹⁷.

2.1.2 Un secteur du logement détendu et aux enjeux spécifiques

Le territoire compte 30 000 logements dont 90 % de maisons particulières. Ceux-ci sont principalement des résidences principales (78 %) occupées par leurs propriétaires (73 %), soit une proportion nettement supérieure à la moyenne nationale (58 %). La plupart des logements locatifs collectifs se situent à Loudéac.

¹⁷ Le Mené étant elle-même une commune nouvelle issue de la fusion de communes de moins de 2 000 habitants.

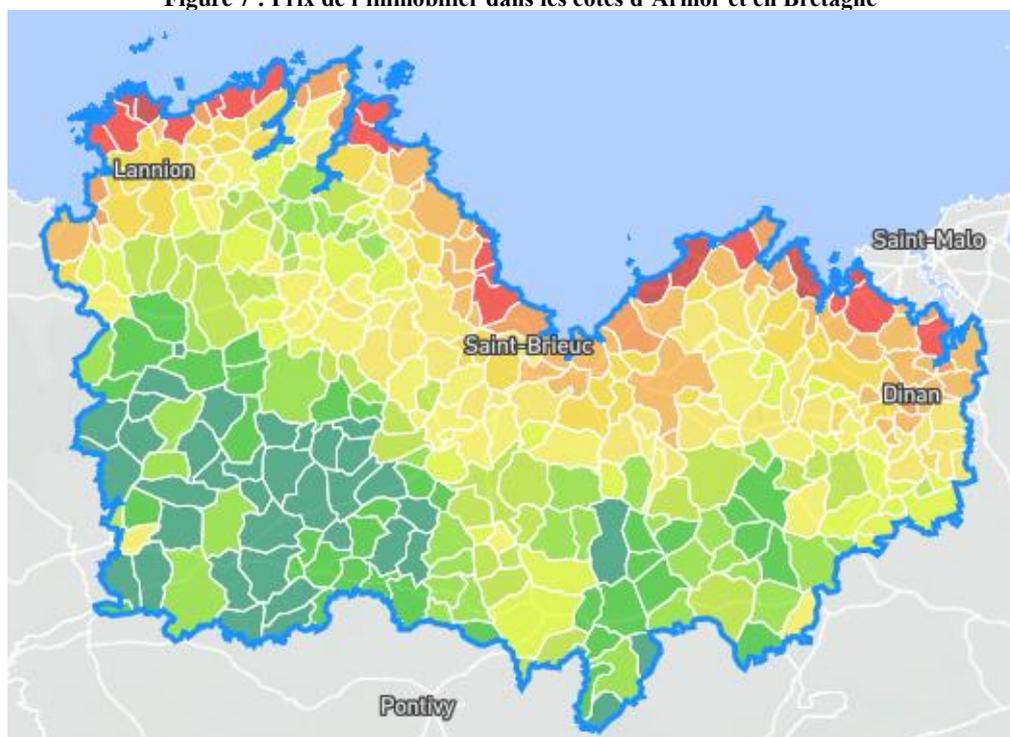
Figure 6 : profil résidentiel des habitants de Loudéac Communauté

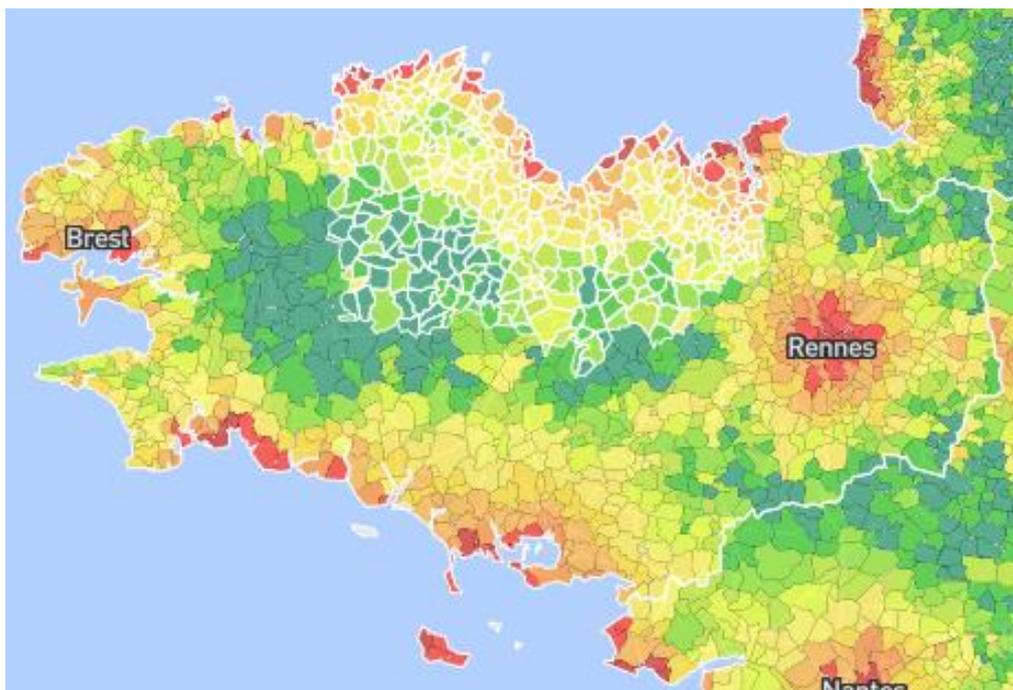


Source : INSEE

Les prix de l'immobilier sont parmi les plus bas de la région et du département, territoires où les prix augmentent avec la proximité de la mer. Le prix moyen d'une maison, inférieur à 1 000 €/m² dans les communes rurales de la communauté de communes, est de 1 164 €/m² à Loudéac, de 1 458 €/m² en moyenne dans les Côtes-d'Armor et de 1 724 €/m² en moyenne en Bretagne. La relative faiblesse des prix facilite l'accès des ménages à la propriété.

Figure 7 : Prix de l'immobilier dans les côtes d'Armor et en Bretagne





Source : meilleursagents.com

A Loudéac, qui concentre près de la moitié du parc locatif privé du territoire, les loyers s'élèvent à 6,5 €/m², soit un niveau similaire à la moyenne départementale mais inférieur à la moyenne régionale qui atteint 7,7 €/m², relevée par la tension sur les prix constatée à Rennes, Saint-Malo et Vannes.

Les logements du territoire de la communauté connaissent néanmoins un fort taux de vacance, supérieur aux moyennes nationale et départementale. La vacance concerne principalement les logements de petite taille et les logements anciens.

Tableau n° 1 : Taux de vacance des logements

	Taux de vacance 2011	Taux de vacance 2017
<i>Taux de vacance globale France</i>	7,3 %	8,1 %
<i>Taux de vacance globale Côtes d'Armor</i>	7,7 %	8,7 %
<i>Taux de vacance globale CIDERAL</i>	9,8 %	12 %
<i>dont T1</i>	34 %	n.c.
<i>dont T2 et T3</i>	16 %	n.c.
<i>dont logements construits avant 1949</i>	15 %	n.c.

Source : PLUi-H 2017 de Loudéac Communauté : INSEE

Deux facteurs expliquent cette vacance : la démographie et l'inadaptation des logements existants aux besoins (taille, situation géographique) et aux moyens (lourdes rénovations nécessaires) des habitants.

En effet, 45 % des logements du territoire ont été construits il y a plus de 50 ans et plus de la moitié comptent cinq pièces ou plus, alors que les ménages de trois personnes ou plus ne représentent qu'un quart des foyers du territoire.

En ce qui concerne le logement social, Loudéac communauté comptait en 2018, 1 335 logements locatifs sociaux, dont 80 % sur le territoire de l'ex CIDERAL et la moitié sur le seul territoire de la commune de Loudéac. Ils sont principalement gérés par l'office public de l'habitat des Côtes-d'Armor (80 %)¹⁸.

Les logements sociaux représentent 6 % du total des résidences principales. Loudéac communauté n'est pas soumise au quota de 20 % de logements locatifs sociaux que doivent atteindre certaines agglomérations en application de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation. De même, elle ne compte aucun quartier prioritaire de la politique de la ville.

En 2017, la quasi intégralité du parc social était occupée. La vacance structurelle concernait une vingtaine de logements soit 2 % du total¹⁹. Ce taux est, certes, supérieur aux moyennes départementale, régionale et nationale²⁰, et en augmentation, mais demeure maîtrisé, eu égard à la démographie vacillante du territoire.

La pression de la demande reste en effet modérée : 2,75 demandes sont déposées en moyenne pour la location de chaque logement social vacant, soit un niveau similaire aux moyennes départementale et régionale²¹, lesquelles sont sensiblement inférieures à la moyenne nationale (quatre demandes par logement). 78 % des demandeurs justifient de ressources inférieures au plafond des logements très sociaux (PLAI), soit un niveau supérieur à la moyenne bretonne (73 %). Le taux de rotation des locataires (12,5 % en 2017) est supérieur à la moyenne nationale (9,81 %) mais proche des moyennes régionale (12,4 %) et départementale (11,2 %)²².

Le vieillissement de la population du territoire se retrouve dans les caractéristiques de l'occupation du parc social. Celui-ci est occupé à 60 % par des personnes seules et dont l'âge moyen est supérieur aux moyennes départementale, régionale et nationale. Les familles, nombreuses ou monoparentales, sont sous-représentées. Les locataires présentent une structure de revenu légèrement plus favorable que les moyennes départementale et régionale mais analogue à la moyenne nationale. Le loyer moyen apparaît, en revanche, inférieur aux moyennes²³.

¹⁸ Les autres bailleurs sont la SA HLM d'Armorique (13 %), la SA HLM de la Rance (5 %) et la SA HLM Bâtiments de Bretagne (2 %).

¹⁹ Le taux de vacance structurelle ne tient compte que des logements vacants depuis plus de trois mois pour neutraliser la vacance ponctuelle liée aux mutations.

²⁰ 1,17 % dans les Côtes d'Armor, 1,06 % en Bretagne et 1,5 % au niveau national.

²¹ 2,85 dans les Côtes d'Armor et 2,45 en Bretagne.

²² Cette rotation peut expliquer que la vacance totale, qui inclut la vacance de court terme, soit deux fois supérieure à la moyenne nationale.

²³ 5,46 €/m² contre 5,55 en moyenne dans les Côtes d'Armor, 5,82 en Bretagne et 6,43 en France.

Il résulte de ces éléments de diagnostic un triple enjeu, qui structure la politique du logement de Loudéac communauté :

- la production dans l'agglomération de Loudéac de logements locatifs sociaux destinés aux actifs peu qualifiés et à leurs familles, qui constituent la main d'œuvre principale des entreprises locales, et qui ne peuvent souvent accéder à la propriété qu'en s'éloignant de la ville-centre ;
- l'adaptation du parc social des centres-bourgs pour accueillir des personnes âgées modestes à proximité des commodités et ainsi préserver leur autonomie ;
- sur un territoire rural à l'habitat diffus et touché par la vacance, l'incitation à la rénovation énergétique des maisons individuelles, dont nombre sont anciennes.

La construction de logements locatifs privés neufs ne constitue pas un enjeu dès lors qu'elle ne répondrait pas à une demande significative. L'observatoire des loyers des Côtes-d'Armor a expressément souligné en janvier 2016, dans son étude sur la CIDERAL, que la vacance constituait un frein à l'investissement locatif privé, d'autant que 55 % des logements vacants se situent à Loudéac et à Plémet, qui accueillent plus de la moitié du parc locatif privé existant.

2.2 Les objectifs fixés par le conseil communautaire

Le conseil communautaire fixe les objectifs de la politique intercommunale de l'habitat en adoptant les documents de planification prévus par la loi, en particulier le PLH.

2.2.1 Les orientations du programme local de l'habitat

Les objectifs fixés par le PLUi-H adopté le 5 septembre 2017, qui reprend les orientations du PLH transitoire adopté le 22 décembre 2015 et de la convention de délégation des aides à la pierre du 7 juillet 2016, apparaissent cohérents entre eux et avec les enjeux du logement sur le territoire de Loudéac communauté tels que précédemment identifiés.

Ils traduisent une orientation sous-jacente : la priorité accordée à la rénovation et à la requalification du bâti existant, tant dans le parc social que dans le parc privé, sur les constructions neuves consommatrices de foncier. Celle-ci prend plusieurs formes, qui seront détaillées plus loin : production de logements tournée vers l'acquisition-amélioration et la démolition-reconstruction ; majorations de loyers liées à la performance énergétique des bâtiments afin d'inciter les bailleurs à privilégier ce type d'opérations ; aides sur fonds propres davantage ciblées sur la rénovation de l'habitat privé.

Loudéac communauté poursuit trois objectifs :

- un objectif environnemental d'amélioration de la performance énergétique ;
- un objectif économique d'attractivité du territoire par une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de logement ;
- un objectif social d'adaptation du parc aux besoins et aux moyens de la population.

Tableau n° 2 : Objectifs du PLUi-H 2017-2022

Orientations	Actions
Conforter l'attractivité résidentielle à partir d'une offre de logements abordables et de qualité	Mettre à disposition des terrains bien intégrés dans le tissu urbain, économes en foncier et permettant la mixité générationnelle et sociale
	Favoriser la primo-accession dans l'ancien et dans le neuf
	Diversifier et développer de manière mesurée et localisée l'offre locative sociale
Intensifier les efforts de valorisation et de requalification du parc existant	Poursuivre l'amélioration de l'habitat public et privé, et le traitement de l'habitat indigne
	Engager un traitement volontariste de la vacance
	Initier des opérations de renouvellement urbain
Compléter l'offre de logements et d'hébergement pour répondre aux besoins spécifiques des personnes âgées et handicapées, des démunis, des jeunes et des gens du voyage	Soutenir l'adaptation des logements à la perte d'autonomie et compléter l'offre d'habitat regroupé pour personnes âgées et handicapées
	Poursuivre la réalisation de PLAI Adaptés et de logements conventionnés de petite taille
	Compléter l'offre destinée à l'urgence et aux publics en situation d'exclusion
	Réhabiliter l'aire d'accueil des gens du voyage de Loudéac et examiner la possibilité de réaliser une aire de passage pour les grands groupes familiaux
Informier et accompagner les élus et les particuliers et prendre en compte l'évolution du cadre législatif	Poursuivre le suivi et l'évaluation de la politique de l'habitat et renforcer l'accompagnement des élus et des particuliers
	Mettre en place un Plan partenarial de gestion de la demande et d'information du demandeur

Source : PLUi-H

Ces objectifs s'inscrivent dans les tendances du PLH 2008-2015, tout en les adaptant à l'évolution de la démographie du territoire. Ils apparaissent ainsi plus qualitatifs du fait de la faible tension sur l'offre de logements et donc du moindre besoin d'accroissement du parc.

2.2.2 Les objectifs de production et de réhabilitation de logements

Les objectifs quantitatifs de production et de réhabilitation de logements ont été réduits respectivement de 28 et 18 %. En cela, le PLUi-H 2017-2022 marque une inflexion par rapport au PLH 2008-2015, notamment en matière de production de logements locatifs sociaux. La CIDERAL a presque tenu son objectif de production de logements sur la période 2008-2015, qui visait à « *développer l'offre locative sociale* ». Or, la population du territoire a légèrement diminué entre 2011 et 2016. Les objectifs de production retenus pour la période 2017-2022 sont donc moindres, l'objectif étant devenu de « *développer de manière mesurée et localisée l'offre locative sociale* ». Cette évolution est une conséquence cohérente de l'état de la vacance structurelle des logements sociaux, laquelle a presque doublé entre 2011 et 2015²⁴.

Les objectifs quantitatifs ont également été diminués en matière de réhabilitation du parc privé, ce qui, en revanche, apparaît contradictoire avec la préconisation du PLUi-H « *d'intensifier les efforts de valorisation et de requalification du parc existant* ». Loudéac communauté l'explique par le caractère « *très voire trop ambitieux* » des objectifs de la période 2008-2015, qui ont pourtant été atteints (cf. 5.3) : la priorité demeure, mais sa déclinaison quantitative a été adaptée aux besoins du territoire.

Tableau n° 3 : Objectifs de production et de réhabilitation de logements

	2008-2015	2016-2021	Evolution
<i>Logements locatifs sociaux à construire</i>	641	460	-28 %
<i>Logements privés à réhabiliter</i>	837	690	-18 %

Source : conventions de délégation des aides à la pierre

- *La production de logements locatifs sociaux*

Loudéac communauté maintient la priorité accordée depuis 2008 à la construction de logements sociaux (PLUS), destinés à une population d'actifs et de retraités modestes, et à la réhabilitation du parc existant.

Le PLH 2016-2021 marque néanmoins trois inflexions :

- la diminution de la part des logements très sociaux dans les objectifs de production (PLAI), pour se conformer aux clés régionales de répartition arrêtées par le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) ; cette contrainte imposée paraît peu cohérente en ce qui concerne Loudéac communauté, alors que 78 % des demandeurs du territoire justifient de ressources inférieures au plafond du PLAI et que le parc social ne comprend que 7 % de logements très sociaux ;

²⁴ La vacance structurelle est la vacance de plus de trois mois. Elle est passée de 0,72 à 1,28 % des logements (chiffres Côtes-d'Armor Habitat, opérateur qui gère 80 % du parc social sur le territoire de Loudéac communauté).

- la réduction des logements en accession sociale à la propriété, dont l'objectif 2008-2015 n'a été atteint qu'à hauteur de 11 % ce qui a révélé l'inadaptation du dispositif au territoire ;
- l'accentuation de l'effort de modernisation du parc par rapport aux constructions neuves, les réhabilitations et reconstruction représentant près de la moitié des opérations prévues pour la période 2016-2021. En particulier, Côtes-d'Armor Habitat doit procéder à la démolition et à la reconstruction de l'ensemble du quartier des Noëles qui bien que non classé quartier prioritaire de la politique de la ville, concentre une population exposée à des difficultés socio-économiques. Cet ensemble de 114 logements représente près de 20 % du parc social de Loudéac et 10 % du parc social de l'intercommunalité. L'opération apparaît cohérente avec deux objectifs prioritaires : la rénovation du parc vieillissant de la ville-centre²⁵ et la réponse aux difficultés sociales les plus marquées.

Tableau 1 : Objectifs de production par type de logements

en nombre de logements	2008-2015		2016-2021	
	Objectif	Part du total	Objectif	Part du total
Construction	404	63 %	244	53 %
<i>dont PLAI (très social)</i>	114	18 %	36	8 %
<i>dont PLUS (social)</i>	218	34 %	196	43 %
<i>dont PLS (intermédiaire)</i>	0	0 %	0	0 %
<i>dont PSLA (accession à la propriété)</i>	72	11 %	12	3 %
Réhabilitations et reconstructions	237	37 %	216	47 %
<i>dont PLUS</i>	21	3 %	114	25 %
<i>dont PALULOS (prime à la rénovation)</i>	216	34 %	102	22 %
TOTAL	641	100 %	460	100 %

Source : conventions de délégation des aides à la pierre

La répartition géographique des logements prévus, hors opération des Noëles, épouse les pôles d'attractivité démographique et économique : 46 % dans l'agglomération de Loudéac (dont 40 % à Loudéac), 41 % en première ceinture et le long de la route de Saint-Brieuc (Plémet, Plougenast et Uzel), 12 % sur le reste du territoire.

²⁵ Le parc social de la ville de Loudéac est ancien : 71 % des logements ont plus de 30 ans contre 56 % en moyenne sur le territoire de Loudéac communauté et en Bretagne.

- *L'amélioration de l'habitat privé*

La CIDERAL a décliné ses objectifs en la matière dans une convention d'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) pour la période 2008-2012 puis dans deux programmes d'intérêt général (PIG) de lutte contre les précarités, pour 2013 et pour 2014-2017. De ces documents, ressortent quatre objectifs constants :

- la lutte contre la précarité énergétique ;
- l'adaptation des logements aux personnes âgées et handicapées pour favoriser leur maintien à domicile ;
- l'incitation à la remise en location de logements vacants ou sous-utilisés, par leur réhabilitation ;
- la résorption de l'habitat insalubre.

Loudéac communauté indique avoir sollicité la délégation des aides à l'amélioration de l'habitat privé, non pour répondre à une vétusté particulièrement marquée de l'habitat du territoire, mais pour accentuer l'effet incitatif des aides de l'Etat en partant du principe qu'une offre majorée et déployée au plus proche des usagers créerait une demande chez ceux-ci.

Après avoir fixé des objectifs qu'elle qualifie de « *très ambitieux* » en 2008, elle les a réajustés sur la première orientation en 2016. Elle a ainsi fortement réduit ses objectifs en matière de résorption de l'habitat indigne et concentré son effort sur les propriétaires occupants, dont les logements représentent 73 % du total sur le territoire, et sur la rénovation énergétique. Ces orientations s'inscrivent dans la continuité des priorités identifiées par le PIG 2014-2017.

Tableau 2 : Objectifs d'amélioration de l'habitat par type de logements

<i>en nombre de logements</i>	2008-2015		2016-2021	
	Objectif	Part du total	Objectif	Part du total
<i>Habitat indigne</i>	159	19 %	18	3 %
<i>Propriétaires bailleurs</i>	66	8 %	35	5 %
<i>Propriétaires occupants</i>	612	73 %	637	92 %
<i>dont précarité énergétique</i>	515	62 %	519	75 %
<i>dont autonomie de la personne</i>	97	12 %	118	17 %
TOTAL	837	100 %	690	100 %

Source : conventions de délégation des aides à la pierre et avenants

En effet, l'habitat indigne ne constitue pas un enjeu critique sur le territoire de Loudéac communauté. La part de logements potentiellement indignes dans le total des logements du parc privé se situe dans la moyenne bretonne (5-7 % soit environ 1 500 logements) et apparaît désormais inférieure de près de moitié à la moyenne estimée au niveau national (11 %)²⁶, l'est du territoire étant davantage concerné (commune du Mené et ancienne communauté de communes Hardouinai-Mené). Ainsi, Loudéac communauté est l'une des rares intercommunalités de centre Bretagne à ne pas disposer d'un programme d'intérêt général relatif à l'habitat indigne.

²⁶ Source : DREAL Bretagne, chiffres 2015.

3 LES MOYENS MIS EN OEUVRE

3.1 L'organisation interne

3.1.1 Le pilotage de la politique du logement

Le pilotage politique est assuré par un vice-président chargé de l'habitat et par la commission « habitat et urbanisme » au sein du conseil communautaire. Il s'appuie sur un service « habitat et urbanisme » composé de 10 agents : un responsable et son adjoint, une cellule habitat de cinq agents et une cellule urbanisme de trois agents.

Tableau 3 : Structure du service Habitat et Urbanisme

<i>Fonction</i>	
<i>Responsable de service</i>	Pilotage
<i>Adjointe au responsable</i>	
<i>Accueil logement</i>	Habitat
<i>Animateur plateforme rénovation habitat</i>	
<i>Thermicien</i>	
<i>Instructeur ANAH</i>	
<i>Chargé de gestion Habitat</i>	
<i>Instructeur autorisations d'occupation des sol</i>	Urbanisme
<i>Instructeur autorisations d'occupation des sol</i>	
<i>Cartographe et instructeur autorisations d'occupation des sol</i>	

Source : Loudéac Communauté

Le service a été étoffé de deux agents affectés à l'habitat à l'occasion de la constitution de Loudéac communauté en 2017, notamment pour assurer l'instruction des demandes d'aides à la pierre confiée à l'EPCI en application de la convention de délégation pour la période 2016-2021. Sa masse salariale a suivi cette évolution et progressé de 24 % sur la période. Ses effectifs n'ont pas vocation à évoluer au cours des années à venir.

Tableau 4 : Coût du service « Habitat et urbanisme »

	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution
<i>Effectif (ETP)</i>	7,6	7,8	8,6	9,1	9,4	24 %
<i>dont habitat</i>	2,5	3,5	4	4,5	4,5	80 %
<i>Masse salariale</i>	241 610 €	247 968 €	273 400 €	289 296 €	298 833 €	24 %
<i>dont habitat</i>	101 000€	146 000 €	167 000 €	187 000 €	187 000 €	85 %

Source : Loudéac communauté

Loudéac communauté ne tient pas de comptabilité analytique. Il n'est donc pas possible de déterminer la quote-part que les services généraux et les services techniques affectent à la politique du logement, pour en estimer le coût complet.

Le service « habitat et urbanisme » assure le pilotage de la politique du logement, l'élaboration et le suivi du PLUi-H et de la délégation des aides à la pierre, l'instruction des demandes de financement (aides à la pierre et aides propres), la délivrance des autorisations du droit des sols, l'accueil des usagers et l'enregistrement centralisé des demandes de logement social (« guichet unique »), l'agrégation et la diffusion des offres de logement, la gestion des logements intercommunaux et les études thermiques (cf. 4.1.3). Il réalise un suivi fin de la programmation des logements sociaux et des opérations d'amélioration de l'habitat privé, de leur financement et de leur bouclage.

La direction départementale des territoires des Côtes-d'Armor corrobore le constat d'un service solide, dont les effectifs et les compétences sont adaptés aux enjeux, notamment à la gestion d'une délégation des aides à la pierre de type III, c'est-à-dire incluant l'instruction des demandes de financement.

Au-delà du pilotage et de la programmation, du financement et du rôle de « guichet », Loudéac communauté a également développé deux interventions plus directes en faveur du logement : la construction et la gestion de logements sociaux en maîtrise d'ouvrage propre par l'intermédiaire de son centre intercommunal d'action sociale (CIAS), et la création d'un bureau d'études thermiques pour les opérations de rénovation énergétique.

3.1.2 Le pilotage des bailleurs sociaux

Le principal opérateur de logement social sur le territoire de Loudéac communauté est l'office public départemental de l'habitat, Côtes-d'Armor Habitat, qui possède les trois quarts du parc.

Tableau 5 : Répartition des logements par bailleur social

<i>Bailleurs</i>	Nombre de LLS 2018	Part total
<i>OPH des Côtes-d'Armor</i>	1011	76 %
<i>SA HLM Les Foyers</i>	66	5 %
<i>SA HLM Bâtiments et styles de Bretagne</i>	57	4 %
<i>SA HLM La Rance</i>	99	7 %
<i>SA HLM d'Armorique</i>	102	8 %
Total général	1335	100 %

Source : données ministère du Logement

Loudéac communauté n'est pas représentée dans les conseils d'administration des bailleurs et ne participe donc pas à leur gouvernance. De manière générale, elle indique constater que l'office départemental a concentré son intervention sur les agglomérations en général et sur celle de Guingamp en particulier, dont le parc nécessite d'importantes rénovations. Côtes-d'Armor Habitat reste le bailleur le plus actif sur le territoire, mais il n'avait toujours pas engagé mi-2019 l'opération de démolition / reconstruction des Noëlls, qui constitue l'une des priorités du PLH et représente un quart de sa programmation.

Loudéac communauté a conclu en avril 2017 un accord-cadre avec quatre bailleurs sociaux dont Côtes-d'Armor Habitat, pour la mise en œuvre des objectifs de production du PLH et de la délégation des aides à la pierre pour la période 2016-2021. Cet accord décline au niveau des bailleurs les objectifs qualitatifs, quantitatifs et géographiques de production, assortis d'un calendrier de dépôt des demandes de financement. En particulier, il détermine les objectifs par secteur géographique et engage les bailleurs à réaliser 80 % des logements à Loudéac et dans sa périphérie, et 20 % en zone rurale. Le pilotage de l'accord prend la forme d'une réunion annuelle des parties, et le suivi de sa mise en œuvre est assuré par Loudéac communauté, qui a ainsi contractualisé avec les opérateurs du territoire la mise en œuvre des objectifs qu'elle a fixés en concertation avec l'Etat.

Cette contractualisation apparaît toutefois purement indicative : les bailleurs s'en sont d'ores et déjà affranchis et n'ont pas respecté les objectifs convenus sur les deux premières années (cf. 4.2).

Loudéac communauté s'est engagée dans la construction directe de logements via son centre intercommunal d'action sociale pour combler les « angles morts » de la contractualisation avec les bailleurs sociaux, en particulier la création d'une offre d'habitat social diffus dans les centres-bourgs.

3.1.3 Les services assurés en régie : la production directe de logements sociaux et les études thermiques

Loudéac communauté présente la particularité d'avoir choisi d'assurer directement une partie des opérations d'amélioration de l'habitat et de construction et rénovation de logements sociaux, notamment pour compenser la carence des opérateurs privés et publics.

Elle a créé en 2009 un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) spécifiquement afin de porter, pour le compte de l'intercommunalité, la construction de logements sociaux en maîtrise d'ouvrage propre. Initialement, le PLH de 2008 prévoyait la création d'une société d'économie mixte (SEM). Loudéac communauté a finalement privilégié le recours au CIAS pour avoir à sa disposition un opérateur autonome, donc éligible aux subventions et financements conventionnés, mais dont la gestion pouvait être directement assurée par les services de l'intercommunalité. Ainsi, les marchés de travaux sont conclus par le service de la commande publique, l'entretien assuré par les services techniques et la gestion locative prise en charge par le service Habitat.

L'intervention du CIAS devait être ciblée sur la rénovation de logements diffus situés en centre-bourg et en zone rurale à destination de publics en difficulté, opérations peu prisées des bailleurs sociaux du fait de leur coût et des aléas qu'elles présentent.

Depuis sa création en 2009, le CIAS a investi 7 M€ dans la construction et la réhabilitation de 124 logements sociaux, dont 99 logements individuels et 25 hébergements en résidence jeunes. Lorsque le projet consiste en une rénovation, Loudéac communauté n'assume pas la charge d'acquisition du bien. La commune concernée participe au financement en achetant le bien puis en le cédant au CIAS à l'euro symbolique. L'analyse des six opérations les plus récentes montre un coût de construction maîtrisé : 1 900 €/m² en moyenne contre 1 850 €/m² en moyenne nationale hors Ile-de-France²⁷.

Tableau 6 : dépenses d'investissements du CIAS dédiées au logement

<i>en €</i>	
2009	176 892
2010	1 475 647
2011	983 547
2012	722 250
2013	475 036
2014	1 101 860
2015	1 381 468
2016	179 561
2017	393 379
2018	64 142
TOTAL	6 953 782

Source : grands livres

La gestion locative et l'entretien des logements sont répartis entre le CIAS et la commune concernée, et régis par un règlement intérieur. L'attribution des logements relève de la seule compétence du CIAS, via la plateforme commune aux bailleurs sociaux Imhoweb.

L'intervention du CIAS a contribué de façon décisive à l'atteinte des objectifs du PLH, notamment en matière sociale (cf. 4.2.). La question de sa conformité à la réglementation a toutefois été soulevée par la direction départementale des territoires et de la mer en octobre 2017. L'article R. 331-14-3° du CCH dispose en effet que les subventions et prêts conventionnés au bénéfice du logement social ne peuvent être accordés aux collectivités territoriales et à leurs groupements si elles ont obtenu de l'Etat une délégation des aides à la pierre, considérant qu'elles se trouveraient alors en position de « juge et partie » dans la mesure où elles agréeraient leurs propres opérations. Loudéac communauté a indiqué ne pas partager cette analyse, mais envisager néanmoins un nouveau mode de partenariat avec les communes pour conserver une production propre de logements sociaux tout en se conformant à la réglementation.

²⁷ Données Union sociale de l'habitat (USH) 2017.

Par ailleurs, la communauté a recruté un thermicien à plein temps, qui réalise gratuitement des études énergétiques pour les particuliers, délivre des conseils en matière de travaux à réaliser pour améliorer la performance énergétique du logement et oriente les particuliers vers les dispositifs d'aide auxquels ils sont éligibles, en particulier ceux que l'intercommunalité gère pour le compte de l'ANAH. Depuis début 2018, celui-ci a répondu à 900 sollicitations. La commune procède également en interne au traitement des demandes d'intervention concernant un logement présentant des causes d'inconfort et assure l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la réalisation des travaux.

3.2 Les soutiens financiers

3.2.1 Les aides à la pierre

Entre 2008 et 2018, Loudéac communauté a engagé 11,8 M€ d'aides dont 3,6 M€ pour la construction de logements locatifs sociaux (31 %) et 8,1 M€ (69 %) pour la rénovation de l'habitat privé.

Elle a ainsi consommé 99 % de l'enveloppe totale allouée. Dans le détail, elle a consommé 86 % des crédits dédiés à la construction de logements locatifs sociaux, la sous-consommation étant principalement due au ralentissement de la production depuis 2016. A l'inverse, elle a dû solliciter des enveloppes de crédits supplémentaires pour financer la rénovation de l'habitat privé (106 %), en raison du succès du dispositif auprès des habitants du territoire.

Sur le plan financier, Loudéac communauté a donc tenu les engagements pris auprès de l'Etat en 2008. Depuis 2016 toutefois, elle peine à consommer les crédits alloués en matière de production de logements sociaux.

Tableau 7 : Aides à la pierre 2008-2015 et 2016-2018

<i>en €</i>		Prévisions convention	Réalisé	Taux de réalisation
2008-2015				
<i>Construction de logements locatifs sociaux</i>	Droits à engagement au nom de l'Etat	1 867 461	1 775 777	95 %
	Aides propres	1 548 268	1 548 268	100 %
	TOTAL	3 415 729	3 324 045	97 %
<i>Amélioration de l'habitat privé (ANAH)</i>	Droits à engagement au nom de l'Etat	4 313 445	4 348 934	101 %
	Aides propres	101 500	468 054	461 %
	TOTAL	4 414 945	4 816 988	109 %
<i>Total général</i>		7 830 674	8 141 033	104 %

2016-2018				
<i>Construction de logements locatifs sociaux</i>	Droits à engagement au nom de l'Etat	238 455	94 251	40 %
	Aides propres	536 000	203 014	38 %
	TOTAL	774 455	297 265	38 %
<i>Amélioration de l'habitat privé (ANAH)</i>	Droits à engagement au nom de l'Etat	2 940 730	2 972 324	101 %
	Aides propres	358 000	353 500	99 %
	TOTAL	3 298 730	3 325 824	101 %
<i>Total général</i>		4 073 185	3 623 089	89 %

Source : bilan convention de délégation des aides à la pierre

En matière d'amélioration de l'habitat privé, la communauté applique des majorations d'aides comme l'y autorise l'article R. 321-21-1 du code de la construction et de l'habitation, en sa qualité de délégataire.

La plupart des majorations sont destinées aux propriétaires bailleurs, qui bénéficient d'un taux d'aide pouvant être augmenté de deux majorations cumulables : 5 points en cas de conventionnement allongé de 9 à 12 ans et 5 points en cas de conventionnement très social. De plus, le plafond de loyer au m² est relevé de 25 % pour les projets de réhabilitation de logements indigne. Loudéac communauté a concentré ses majorations sur ce public, bien que les objectifs quantitatifs le concernant soient réduits, afin de compenser la faible attractivité du dispositif et de soutenir l'investissement locatif privé.

Les propriétaires occupants peuvent quant à eux bénéficier d'une aide majorée de 5 000 € (+25 %) lorsqu'ils réalisent une opération mixte contribuant à la fois à la rénovation énergétique et à l'autonomie de la personne. Ces majorations sont conditionnées à la réalisation d'une étude thermique préalable par le service dédié de l'intercommunalité, afin de mesurer l'économie d'énergie réalisée après travaux.

Ces tendances reflètent la priorité relative donnée, sur le territoire de la communauté, à la rénovation de l'habitat privé sur la construction de logements locatifs, qui apparaît plus nette dans le PLUi-H 2017-2022. Toutefois, l'effet de levier des aides de l'Etat est plus important s'agissant du logement social : un euro d'aide déléguée a ainsi généré 0,94 euro d'aide propre de l'intercommunalité, contre 0,11 pour la rénovation de l'habitat privé.

3.2.2 Les garanties d'emprunts

Les garanties d'emprunts accordées aux bailleurs sociaux sont l'instrument privilégié des collectivités territoriales pour fiabiliser le plan de financement des opérations de logement social sur leur territoire. Prévues par les articles L. 2251-1 et L. 2251-2 du CGCT, elles peuvent être accordées sans plafond de montant.

Loudéac communauté n'en accorde toutefois aucune. Depuis 2008, il a été convenu avec les communes membres que celles-ci conserveraient cette faculté, ce qu'autorise l'article L. 2252-5 du CGCT quand bien même la compétence habitat serait intégralement transférée à l'intercommunalité.

3.2.3 Le portage foncier

Loudéac communauté est compétente pour constituer des réserves foncières notamment pour favoriser la construction de logements.

Depuis 2008, elle a acquis 12 parcelles d'une superficie totale de 232 610 m², pour un coût total de 509 646 €. Cinq opérations, toutes en zone rurale, ont été destinées à la construction de logements dont une de logements sociaux. Elles ont représenté 39 % des surfaces acquises mais 72 % des montants investis.

Tableau 8 : Portage foncier réalisé par la CIDERAL puis Loudéac Communauté (2008-2018)

	Total 2008-2018	dont logement	Part du total	dont logement social	Part du total
<i>Surface</i>	232 610 m²	91 132 m ²	39 %	941 m ²	0 %
<i>Nombre d'opérations</i>	12	5	42 %	1	8 %
<i>Coût d'acquisition</i>	509 646 €	366 015 €	72 %	118 900 €	23 %

Source : LCBC

La faible pression foncière sur le territoire rend l'instrument du portage foncier peu nécessaire. Il a d'ailleurs été principalement mobilisé pour la création de lotissements. En matière sociale, la communauté privilégie l'acquisition et la réhabilitation par le CIAS de petits logements en centre-bourgs pour compenser les réticences des bailleurs sociaux à réaliser ce type d'opérations.

3.3 Les incitations réglementaires

3.3.1 Les majorations de loyers

L'article R. 353-16 du CCH permet aux collectivités qui bénéficient d'une délégation des aides à la pierre d'autoriser les bailleurs sociaux de leur territoire à pratiquer des majorations de loyers par rapport aux plafonds réglementaires, afin de contribuer à l'équilibre financier des opérations répondant à certains critères ou objectifs.

Loudéac communauté a adopté depuis 2009 des majorations dont l'objectif principal est d'inciter les bailleurs à améliorer la performance énergétique de leurs logements. Le barème des majorations est resté identique depuis lors et a seulement été adapté en 2015 et 2017 à l'évolution de la réglementation thermique.

Tableau 9 : Majorations de loyers votées par Loudéac Communauté

CRITERES	PROPOSITION	
	Majorations de loyer	Justificatifs
Jardin individuel	3%	
Ascenseur	4% à partir du rez-de-chaussée 5% à partir du sous-sol	
Localisation sur LOUDEAC	3%	
Performance énergétique dans le neuf		
Energie positive	10%	Label Bepos Effinergie
Passif	8%	Label "Maison Passive France"
RT 2012 - 20%	6%	Etude thermique
RT 2012 - 10%	4%	Etude thermique
Performance énergétique dans l'ancien		
BBC Rénovation	8%	Label
HPE rénovation	7%	Label
Atteinte de l'étiquette C	5%	DPE
Atteinte de l'étiquette D	3%	DPE

Source : délibération du 4 juillet 2017

Cette priorité apparaît notamment cohérente avec l'insuffisante performance énergétique du parc du principal bailleur du territoire, Côtes-d'Armor Habitat, à laquelle le préfet de région lui a demandé de remédier dans le cadre de la convention d'utilité sociale qui le lie à l'Etat pour la période 2019-2024.

3.3.2 Les incitations fiscales à la construction de logements neufs

Compte tenu de la structure de l'habitat sur ce territoire rural et de l'absence de fort déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, les aides à la rénovation de l'habitat sont plus adaptées aux besoins que la construction de logements neufs, dont l'occupation serait incertaine compte tenu de la démographie peu dynamique du territoire.

Le territoire de Loudéac communauté ne comporte dès lors aucune zone dans laquelle l'investissement dans la construction de logements locatifs ouvre droit à réduction fiscale (dispositif « Pinel » régi par l'article 199 *novovicis* du code général des impôts).

3.4 Les prérogatives de puissance publique

3.4.1 Le droit de préemption

Loudéac communauté est compétente pour exercer, en lieu et place des communes, le droit de préemption urbain prévu aux articles L. 210-1 et suivants du code de l'urbanisme. Cette prérogative participe de sa politique du logement en ce que qu'elle peut être mobilisée pour la création de logements sociaux, la lutte contre l'insalubrité, et le renouvellement urbain. La communauté n'a jamais exercé cette faculté, privilégiant l'accord amiable.

3.4.2 Les pouvoirs de police

Les maires exercent au nom de l'Etat un pouvoir de police en matière d'habitat insalubre et indigne, de sécurisation des édifices menaçant ruine et d'interdiction d'habiter pour motifs de sécurité. Sur la base d'arrêtés d'insalubrité et en situation d'urgence, ils peuvent faire cesser concrètement les troubles en évacuant les locataires concernés, en astreignant les propriétaires indélicats à réaliser les travaux nécessaires, ou en les réalisant d'office à leurs frais, voire en engageant des poursuites pénales. Le préfet peut se substituer à l'autorité territoriale en cas de carence de celle-ci.

L'article L. 5211-9-2 du CGCT dispose que « *les maires des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière d'habitat transfèrent au président de cet établissement les prérogatives qu'ils détiennent* » en la matière.

Le président de Loudéac communauté n'a pas à ce jour utilisé ce pouvoir, qui aux termes de la loi, lui est transféré de droit.

4 LES RESULTATS OBTENUS

4.1 L'évolution de la gouvernance

Le PLH 2008-2015 prescrivait deux évolutions dans la gouvernance de la politique du logement de la CIDERAL : l'instauration d'une politique foncière commune en matière d'habitat et la création d'un opérateur intercommunal pour réaliser des opérations d'acquisition-amélioration. Ces deux objectifs ont été atteints par l'adoption d'un PLUi-H le 5 septembre 2017 et par la création du CIAS en 2009.

4.2 La production de logements locatifs sociaux

667 logements locatifs sociaux ont été construits sur le territoire de la CIDERAL depuis 2007. L'effort de construction a principalement porté sur la période du premier PLH assorti d'une délégation des aides à la pierre (2008-2013). 73 % des logements ont été programmés sur cette période.

Figure 8 : Production de logements locatifs sociaux sur le territoire de la CIDERAL

Source : Loudéac Communauté

Cette production traduit une exécution satisfaisante du PLH 2008-2015, dont les objectifs quantitatifs ont été atteints à 89 %. L'objectif global de production de logements locatifs a été atteint. Dans le détail, 30 % des logements sociaux (PLUS) initialement prévus ont été basculés en logements très sociaux (PLAI). Cette réorientation apparaît adaptée au profil des demandeurs, dont 78 % disposent de ressources inférieures au plafond du PLAI.

En revanche, le bilan à mi-parcours de mise en œuvre du PLH 2016-2021 révèle une difficulté pour l'intercommunalité à atteindre ses objectifs, pourtant revus à la baisse, le taux d'exécution pour les années 2016-2018 n'étant que de 21 %. Seule la production de logements très sociaux (PLAI) est satisfaisante. Loudéac communauté l'explique par la réticence des bailleurs à maintenir leur rythme de construction dans un contexte de baisse des aides personnalisées au logement (APL) en 2018⁽²⁸⁾ et de regroupement des organismes HLM en 2019⁽²⁹⁾. Lors de la conférence intercommunale du logement du 27 juin 2019, elle a déploré devant eux « *la faiblesse de la programmation locative sociale actuelle [qui] ne répond pas aux objectifs fixés dans le PLUi-H qui ont pourtant été beaucoup réduits comparativement au précédent document* ». Si la trajectoire actuelle se prolonge, les objectifs du PLH tels que contractualisés par Loudéac communauté avec les bailleurs sociaux en avril 2017, ne seront pas atteints. En particulier, l'opération de démolition / reconstruction de l'ensemble des Noëles par Côtes-d'Armor habitat, qui représente 114 logements, soit le quart de la programmation 2016-2021, n'a toujours pas été engagée.

²⁸ Décret n° 2017-1413 du 28 septembre 2017.

²⁹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 dite ELAN.

Tableau 10 : Taux de réalisation des objectifs de production de logements sociaux

en nombre de logements	2008-2015			2016-2018		
	Prévisions	Réalisations	Taux de réalisation	Prévisions	Réalisations	Taux de réalisation
<i>PLAI (très social)</i>	114	132	116 %	18	22	122 %
<i>PLUS (social)</i>	239	180	75 %	156	15	10 %
<i>PLS (intermédiaire)</i>	0	12	s. o.	0	0	s. o.
<i>PSLA (accession à la propriété)</i>	72	8	11 %	6	0	0 %
<i>Réhabilitations et reconstructions</i>	216	238	110 %	108	24	22 %
TOTAL	641	570	89 %	396	85	21 %

Source : conventions de délégation des aides à la pierre ; ministère du Logement

Entre 2008 et 2018, 40 % des logements produits l'ont été à Loudéac, 37 % dans les gros bourgs et les pôles de proximité, et 23 % en zone rurale, soit une répartition proche de celle prescrite par le PLH de 2008 avec toutefois un effort accru en zone rurale.

Tableau 11 : Répartition géographique des logements sociaux produits

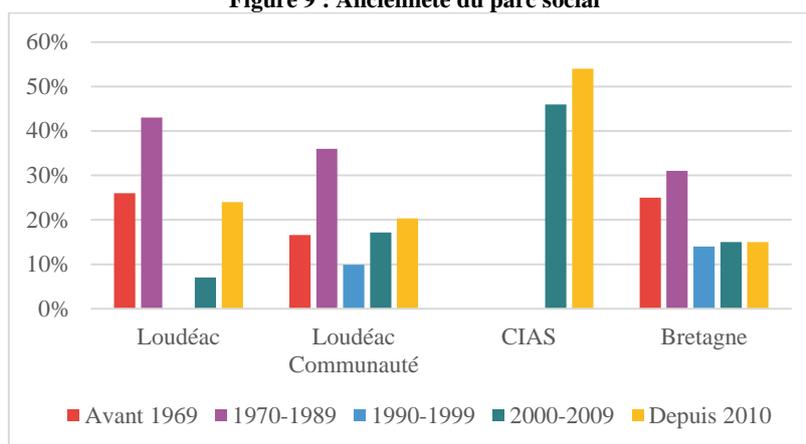
	Objectifs PLH 2008-2015	Réalisé 2008-2018
<i>Loudéac</i>	45 %	40 %
<i>Gros bourgs</i>	38 %	37 %
<i>Zones rurales</i>	17 %	23 %

Source : bilan PLH 2008-2015 ; LCBC

Sur la période, l'office départemental est resté le principal constructeur (52 %) mais dans une proportion inférieure à l'importance du parc qu'il détient sur le territoire (80 % du total). Les opérations réalisées par les communes et le CIAS en maîtrise d'ouvrage propre ont contribué à hauteur de 27 %.

L'effort de construction engagé en 2007 a permis une modernisation du parc. Si la rénovation des logements sociaux de la ville-centre reste en grande partie à réaliser, en particulier celle du quartier des Noëles qui s'inscrit dans une opération urbaine d'envergure, 37 % du parc social de Loudéac communauté a été construit depuis l'an 2000 contre 30 % en moyenne en Bretagne. L'intervention du CIAS, dont tous les logements ont moins de 15 ans, y a contribué.

Figure 9 : Ancienneté du parc social



Source : RPLS 2017

Le CIAS a également joué pleinement son rôle de compensation des « angles morts » de la programmation des bailleurs sociaux dans deux domaines, le second constituant un objectif du PLH depuis 2008 : la production de logements très sociaux (PLAI), et la création d'une offre à destination des jeunes et des personnes âgées en perte d'autonomie. D'une part, 50 % de son parc de 124 logements est constitué de logements très sociaux soit près de la moitié de cette catégorie de logements sur l'ensemble d'un territoire qui en manque (7 % seulement du parc total est très social). D'autre part, parmi ces logements figurent une résidence « Jeunes habitat » de 25 places, construite en 2013, et 41 logements dans les bourgs ou en secteur rural, dont 30 situés dans des résidences de cinq logements ou moins. Le CIAS a, enfin, répondu au besoin, identifié dans le PLH, de proposer des logements de petite taille : 75 % de son parc est constitué de logements de trois pièces ou moins, contre 68 % en moyenne dans le parc privé et 65 % dans l'ensemble du parc social du territoire.

Par ailleurs, Loudéac communauté (comme avant elle la CIDERAL) a rencontré des difficultés structurelles à atteindre les objectifs en matière de développement de l'accès sociale à la propriété (PSLA). Entre 2008 et 2018, elle n'est parvenue à financer la construction que de 8 des 78 logements prévus au PLH. Elle l'explique par une inadaptation du dispositif aux enjeux du territoire, sur lequel l'accès à la propriété est facilitée par la conjonction d'un coût du foncier abordable et d'un faible coût du crédit immobilier. L'objectif de construction a d'ailleurs été revu sensiblement à la baisse lors du renouvellement de la délégation des aides à la pierre en 2016, passant de 72 logements sur six ans à 12, et l'accès sociale à la propriété ne figure plus parmi les actions prioritaires du PLUi-H.

4.3 L'amélioration de l'habitat

Loudéac communauté présente une exécution satisfaisante des objectifs du PLH 2008-2015 en matière d'amélioration de l'habitat, atteints à 86 %. Dans le détail, les opérations au bénéfice de propriétaires occupants, qui représentaient les trois quarts de la programmation, ont été intégralement réalisées. Les interventions se sont également partagées entre la rénovation énergétique et l'aide à l'autonomie, alors que le PLH prévoyait de les concentrer à 85 % sur la rénovation énergétique. En revanche, les interventions à destination des logements locatifs privés et de l'habitat indigne n'ont été réalisées qu'à hauteur de 50 %.

L'intercommunalité a ainsi atteint deux de ses objectifs qualitatifs : la lutte contre la précarité énergétique et l'adaptation des logements aux personnes âgées et handicapées pour favoriser le maintien à domicile, ce dernier objectif ayant connu un fort succès. Elle a en revanche peine à atteindre les deux autres : l'incitation à la remise en location de logements vacants ou sous-utilisés, par leur réhabilitation, et la résorption de l'habitat insalubre.

Le bilan à mi-parcours de mise en œuvre du PLH 2016-2021 confirme cette tendance et présente même une amélioration, avec un taux global de réalisation des objectifs de 99 % pour la période 2016-2018.

Loudéac communauté est davantage sollicitée par les propriétaires bailleurs, pour lesquels elle a nettement dépassé ses objectifs. Ces résultats corroborent son analyse selon laquelle, sur un territoire détendu et marqué par une vacance significative dans le parc ancien, les aides à la rénovation énergétique du parc existant en contrepartie d'une remise en location à un loyer modéré constituent un levier plus adapté pour inciter au développement de l'offre locative que les dispositifs d'incitation fiscale de type « Pinel » ou « Denormandie ». Ces opérations peuvent également compenser la faiblesse de la production de logements locatifs sociaux depuis 2016, eu égard au niveau des loyers pratiqués dans le cadre d'une rénovation conventionnée.

Tableau 12 : Logements bénéficiaires d'aides à la rénovation

en nombre de logements	2008-2015			2016-2018		
	Prévisions	Réalisations	Taux de réalisation	Prévisions	Réalisations	Taux de réalisation
<i>Habitat indigne</i>	159	78	49 %	12	4	33 %
<i>Propriétaires bailleurs</i>	66	37	56 %	26	43	165 %
<i>Propriétaires occupants</i>	612	609	100 %	397	382	96 %
<i>dont précarité énergétique</i>	515	302	59 %	315	312	99 %
<i>dont aide à l'autonomie</i>	97	307	316 %	82	74	90 %
TOTAL	837	724	86 %	435	429	99 %

Source : conventions de délégation des aides à la pierre ; Loudéac Communauté

En revanche, Loudéac communauté peine toujours à atteindre ses objectifs en matière de traitement de l'habitat indigne, déjà fortement réduits par rapport à la période précédente.

La communauté explique ses difficultés en matière de lutte contre l'habitat indigne, d'une part par les difficultés rencontrées par les bénéficiaires pour financer le reste à charge des travaux, et d'autre part par un obstacle culturel dans la définition de l'indignité, la plupart des logements concernés étant des maisons de famille anciennes dont l'état est parfois lié à un mode de vie. Certains propriétaires acceptent en effet difficilement la qualification d'indignité, qui conditionne leur insertion dans les dispositifs d'aides spécifiques. Ainsi, l'intercommunalité indique ne faire aboutir qu'un à deux dossiers de travaux par an, pour une vingtaine de situations examinées.

En Bretagne, 62 % des logements potentiellement indignes ont été construits avant 1949. De fait, en centre Bretagne et dans les Côtes-d'Armor, le nombre de logements potentiellement indignes a diminué légèrement moins vite depuis 2005 que dans le reste de la Bretagne (de 15 % contre 19 % en moyenne régionale). La plupart des intercommunalités, dont Loudéac communauté, y conservent d'ailleurs un programme d'intérêt général dédié à l'habitat indigne. Si Loudéac communauté contribue à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI), elle privilégie sur son territoire le recours à des opérations plus classiques de rénovation énergétique financées par délégation de l'ANAH.

Consciente de ces difficultés, Loudéac communauté s'est engagée, en réponse aux observations provisoires, à développer ses actions en faveur de la résorption de l'habitat indigne

Hormis cet aspect, l'action de Loudéac communauté en matière d'amélioration de l'habitat apparaît bien calibrée et répond, à tout le moins au plan quantitatif, à la demande des habitants.

CONCLUSION

Entre 2008 et 2015, Loudéac communauté a atteint l'essentiel de ses objectifs quantitatifs, qualitatifs et géographiques en matière de production de logements locatifs sociaux, alors que ceux-ci apparaissaient « très ambitieux », sauf en matière d'accession sociale à la propriété pour laquelle les résultats sont très en deçà. L'intervention du centre intercommunal d'action sociale lui a notamment permis d'accroître l'effort de production de logements très sociaux.

Depuis 2016 en revanche, la production est atone alors même que les objectifs ont été revus à la baisse. Loudéac communauté l'explique par la réticence des bailleurs à maintenir leur rythme de construction dans un contexte de baisse des APL en 2018 et de regroupement des organismes HLM en 2019. En particulier, la reconstruction par l'office départemental de l'habitat de l'ensemble des Noëllés (114 logements), qui représente un quart de la programmation 2016-2021 et, surtout, présente un fort enjeu social et de rénovation urbaine à Loudéac, reste à engager.

De même, l'intercommunalité a atteint l'essentiel de ses objectifs quantitatifs et qualitatifs en matière de rénovation de l'habitat privé, et cette tendance se poursuit depuis 2016. Elle conserve néanmoins des marges de progrès en matière de lutte contre l'habitat indigne.



Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne
sont disponibles sur le site :
<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>